

対カザフスタン国別援助計画
(最終案)

平成 18 年 6 月

目次

1. 中央アジアに対する基本認識.....	1
2. カザフスタンの開発の現状.....	1
(1) 一般情勢.....	1
(イ) 地勢.....	1
(ロ) 人口・民族.....	1
(2) 政治情勢.....	2
(3) 経済情勢.....	2
(イ) 概況.....	2
(ロ) 鉱工業.....	3
(ハ) 農業.....	4
(ニ) 経済改革.....	4
(4) 開発の課題.....	5
(イ) 貧富の差の拡大.....	5
(ロ) 天然資源依存経済からの脱却.....	5
(ハ) 環境.....	5
(ニ) 保健医療.....	6
(ホ) 教育.....	6
(ヘ) 経済・社会インフラ.....	6
(ト) ガバナンス.....	8
3. カザフスタンの開発戦略と対カザフスタン援助の動向.....	8
(1) カザフスタンの開発戦略.....	8
(2) 我が国のこれまでの対カザフスタン援助状況.....	10
(3) 他の援助機関の対カザフスタン援助の動向.....	11
(イ) 二国間ドナー.....	11
(ロ) 国際機関.....	11
4. 我が国の対カザフスタン援助の基本方針.....	12
(1) 対カザフスタン援助の意義.....	12
(2) 対カザフスタン援助の重点分野.....	13
(イ) 持続的経済成長のための政策策定・制度整備・人材育成.....	13
(ロ) 運営・管理体制も含めた経済・社会インフラの整備.....	14
(ハ) 環境保全及び地方部の格差是正のための農村開発及び保健医療支援.....	14
(ニ) 地域内協力の促進.....	15
5. 援助実施上の留意点.....	15
(1) 効率・効果的支援の実施.....	15
(2) 環境社会面への配慮.....	15
(3) 国際機関や他ドナーとの連携強化.....	16
(4) 安全の確保.....	16

1. 中央アジアに対する基本認識

中央アジアは、地政学上、ロシア、中国といった大国に囲まれ、中東、アフガニスタン、パキスタン等周辺の不安定な地域情勢の影響を受けやすい。特に、9.11 事件以降、同地域を巡っては、米軍の駐留やロシア、中国の動きなど戦略環境に大きな変化がみられる。中央アジア地域の平和と安定は、我が国をはじめユーラシア大陸全体、ひいては国際社会の安定と繁栄にとって極めて重要である。

中央アジア地域からの石油・天然ガスの安定供給は、国際エネルギー市場の安定に寄与する。中国、インド等アジアのエネルギー需要増大が見込まれる中、それに見合う供給源の多様化を図る上でも同地域からのエネルギーの安定供給は重要である。

中央アジア諸国は、独立当初から、政治的・経済的困難に直面しながらも民主化・市場経済化を推進してきたが、独立後 14 年を経過した現在、政治・経済両面における多様化が進行しており、特に経済面ではエネルギー資源の有無により経済格差が増大する傾向にある。各国の改革プロセス、とりわけ経済の自由化と開放については、改革のスピードに焦点をおいた従来の急進主義対漸進主義という二分法に加えて、自由主義的分権化プロセスと権威主義的再集権化プロセスといった二分法による分析の試みが登場し、地域の移行経済とそれに対する援助のあり方についての議論は、重要な転機を迎えている。

一方で、中央アジア諸国は、テロ、麻薬、輸送、水・エネルギー資源の有効利用、貿易、環境保全など各国個別の取り組みでは解決困難な地域共通の課題を抱えており、これまでも域内協力促進に向けた取り組みに着手してきた。しかしながら、各国をとりまく政治、経済、社会的諸条件や個々の政府の戦略の違いなど様々な要因により、域内協力は限定的なものにとどまっている。中央アジアの平和と安定及び潜在的に可能な経済的発展による繁栄の実現のためには、これら地域共通の課題を克服し、また、域内の経済統合を実現し、経済的に魅力のある規模の「共同市場」を形成し、地域諸国が一体となって国際経済への統合を進めることが極めて重要である。

かかる認識の下、2004 年 8 月に川口外務大臣（当時）が中央アジアを訪問し、（イ）中央アジア各国との二国間関係を引き続き増進し、緊密化する努力を一層強化すること、（ロ）中央アジア諸国の更なる発展のために地域内協力を促進すること等を目的に中央アジア地域全体との対話を進めること等を目的に、「中央アジア+日本」対話を立ち上げ、この二つの柱からなる日本の新たな対中央アジア政策を表明し、中央アジア各国からも強い支持が表明された。

2. カザフスタンの開発の現状

（1）一般情勢

（イ）地勢

カザフスタンは、ユーラシア大陸の中央に位置しており、面積は約 272 万 km²（我が国の約 7 倍）で、世界でも第 9 位の広さである。北部及び北西部はロシアに接しており、ロシアとの国境の長さは 6,846km に及ぶ。南部及び南西部はウズベキスタン、キルギス及びトルクメニスタンに接しており、東部は中国と接する。全般的には、砂漠またはステップなど平坦な土地が広がっているが、南東部の国境近くでは山地となり、天山山脈につながっている。このように、ロシア、中国及び中央アジア諸国と接している内陸国であるため、豊富な地下資源や農産物の輸送の面で不利な条件に置かれている。

気候は大陸性で、年間及び日中の寒暖差が大きい。1 月の平均気温は、南部でマイナス 5 度、北部でマイナス 20 度であり、逆に 7 月の平均気温は 30 度に達する。年間の降水量は、山が近いところでは 300～400 ミリ、ステップ地帯では 250 ミリとなっている。この厳しい気象条件は、農業を中心とする産業振興や社会生活に少なからず影響を与えている。

（ロ）人口・民族

全人口は約 1,512 万人（2005 年 5 月 1 日現在）とその国土に比して小規模である。首都アス

タナ市の人口は約 54 万人、国内の最大都市である旧首都アルマティ市は約 113 万人である。全人口の 57%が都市に、43%が農村に居住しているが、都市と農村の所得格差等により、農村から大都市に人口が流入しており、人口集中に伴う都市部の公共サービスへのニーズが増大している。

5 カザフスタンは多民族国家で 130 余の民族グループがあると言われている。最も多いのはカザフ系で、全人口の 53.4%となっている。ロシア系は全人口の 30.2%を占め、特に北部諸州とアルマティ市ではカザフ系の人口を上回っている。

(2) 政治情勢

10 カザフスタンは、1991 年 12 月の独立以降、ナザルバーエフ大統領を中心とする政治体制が維持されている。同大統領は 1995 年 4 月に国民投票で自らの任期を 2000 年まで延長し、同年 8 月には同様に国民投票で憲法改正を行い、大統領権限を強化した。また、1998 年 10 月 7 日、議会で憲法改正法案が可決され、これを受けて上下両院は翌 8 日に合同会議を開き、現大統領の任期を 2 年間短縮し、大統領選挙を 1999 年 1 月 10 日に実施（投票率 87.05%）、ナザルバーエフ大統領が約 80%の得票率で再選（任期は 2006 年まで）された。

15 議会については、2004 年 9 月 19 日に下院選挙が実施されたが、親大統領派が大多数を占める議会構成となった。同選挙については、OSCE は選挙プロセスの透明性が向上し、過去の選挙に比べ改善が見られたことを評価する一方、「マスコミによる選挙報道の偏向」「中央選管の活動における不透明性」「地方政府による有権者への圧力」「有権者名簿の不備」などを指摘し、同選挙は依然として OSCE 加盟国として要求される水準には達しなかったとする見解を示した。

20 また、2005 年 12 月 4 日に大統領選挙が実施されナザルバーエフ大統領が約 90%の得票率で再選された（任期 2012 年まで）。同選挙に対し、OSCE/ODIHR は、5 名の大統領候補者の存在（うち二人は野党の主要人物）、OSCE 選挙監視団との協力がより緊密であったこと、及び中央選挙管理委員会が選挙人リスト等をインターネット上で公開しより高い透明性を示したことを挙げつつも、選挙活動が過度に制限され、野党及び独立メディアへの圧力があり、メディアがナザルバーエフ大統領に有利となっていたという判断を示している。

(3) 経済情勢

30 カザフスタンは、ソ連時代に資源・原料開発中心の産業構造が発展し、製造業は資源関連に限定され消費財産業などは未発達のため、市場経済への移行とともに、資源依存経済からの脱却、産業構造の多角化が課題となっている。またラジカルな市場経済化政策の下で自由化や民営化が相当程度進んでいるが、企業ガバナンスや他の中央アジア諸国よりは進んでいるにせよ金融・証券市場など遅れた分野もあり、市場経済化の課題も残されている。

(イ) 概況

35 エネルギー資源の石油、石炭の他、ウラン、鉄、希少金属などが豊富にあり、国の経済を支えている。ソ連崩壊後、豊富な石油埋蔵量が期待されながら未開発であったカスピ海東岸・北部が世界的に注目を集め、欧米の企業が進出した。我が国も、北カスピ海大陸棚開発に国際石油開発（株）（元インドネシア石油）が参加している。農業も盛んで、フルシチョフ時代の処女地開拓によって大幅に増えた農地はこの地域の穀倉地帯となっている。また、遊牧民の伝統を受け継ぎ、牧畜業も盛んである。こうした中、国内総生産（GDP）は中央アジアで高水準にあり、2005 年
40 の大統領年次教書によると、2004 年末時点における一人当たりの GDP は 2,700 米ドルであり、早晩、ロシアを追い抜く勢いである。

45 カザフスタン政府は独立以来、中央計画経済から市場経済へ移行する経済改革を実施しており、国有企業の民営化、中小企業の育成、証券市場の創設、銀行の整理、年金制度改革を中心に市場化を進めると共に、外資導入の条件整備にも努めている。一方で、旧ソ連経済圏における経済関係の再構築にも積極的である。2000 年 10 月には従来の関税同盟を発展させる形のユーラシア経

济共同体が創設された。また、2003年2月には、ロシア、ウクライナ、ベラルーシと統一経済圏の創設に合意した。同年9月19日にこれら4カ国首脳はヤルタにおいて統一経済圏創設に関する協定に署名し、経済統合に向けた現実的な第一歩を踏み出した。

(a) 経済成長

5 1998年のロシア金融危機、世界的な資源価格の低迷により、カザフスタン経済も大きな打撃を被ったが、1999年末に始まった世界的な石油・金属価格の高騰、ロシア・ルーブルの安定により、近年、経済は飛躍的に成長しており、2003年の実質GDP成長率は9.8%、2004年は9.4%であった。なお、2005年2月18日発表の大統領年次教書では、2005年に一人当たりGDPは約3,000ドルに、2015年までには約9,000ドルに達するとの目標値を掲げた。

10 (b) 財政

2003年の財政収支は石油収入の増大(GDP比4.4%)により対GDP比3.0%の黒字を維持し、2004年も2.3%の黒字が見込まれている。基準油価を上回る石油収入を繰り入れる国家基金残高も対GDP比で13%まで拡大したと見込まれる。一貫して慎重な財政運営が行われており、歳入の増加に伴いインフラ投資及び開発機関への出資等の開発支出が拡大されている。2005年予算では、石油収入は更に対GDP比7.2%まで増加するとしているが、社会支出の大幅拡大から、財政黒字は対GDP比1.5%まで減少する見込みである。

(c) 対外部門

国際収支は、経常収支が黒字に転じ、高水準の直接投資及び対外借入により資本収支も大幅黒字を記録した結果、外貨準備はほぼ倍増し、財・サービス輸入6.7か月分に達したと見込まれている。対外債務は、石油開発への直接投資が主に企業間貸付によって行われていることを反映して対GDP比66.9%と高水準にあるが、対外公的債務は対GDP比8.5%と低水準になっている。

(ロ) 鉱工業

25 ロシア革命以前のカザフスタンは牧畜を主とした経済であったが、社会主義体制下、資源開発を中心とした工業化が進められた。特に第二次世界大戦後には、東部で産出する石炭と鉄鉱石を利用した製鉄業が発展した。

最近では、カスピ海東岸の油田地帯(テンギズ、ウゼニ等)での大規模プロジェクトの他、カスピ海北部の油田開発が注目を集めている。2000年には、カシャガン構造で大規模油田が発見され、現在イタリアのENI-AGIP社を中心とするコンソーシアムが2008年の商業生産開始を目指して活動中である。同コンソーシアムには日本の国際石油開発(株)が約8%の權益を得て参加している。また、カスピ海から石油消費市場への輸送路については、既存のアティラウーサマーラ・パイプラインの他、2001年にCPCパイプラインが完成し、ロシア黒海沿岸ノボロシクへの通油が可能となった。また、米国の積極的な後押しにより建設が進められた(日本からも国際石油開発(株)と伊藤忠が参加)バクー～トビリシ～ジェイハン・パイプラインへのカザフスタン原油の供給が開始されている。さらに、中国との間で2004年夏から建設が進んでいた「アタス～アラシャンコウ間石油パイプライン」も供用を開始した。

35 金属のうち金、銀、銅、亜鉛、クロム、チタン等の希少金属については、資源量に恵まれるも、カザフスタン独立後は新規探鉱調査がほとんど実施されておらず、同分野の将来に不安を抱えている。世界的に需要が高まっているウランについては、国営企業のカズアトムプロム社が、中国、ロシア、韓国、欧米企業、日本からの参加の下、2010年までに7,000トンの生産量を増加させるウラン開発計画を発表するなど活発な動きがみられる。

40 他方で、加工業の成長は遅れており、資源供給地の地位からなかなか脱却できずにいる。特に、消費財生産、製造部門が立ち遅れており、国内製造業の発展が大きな課題である。政府はこの問題を打開するため、この分野における唯一の国家戦略である「産業・技術革新プログラム」に依拠しつつ、クラスター制度の導入等による国内製造業の育成を加速化する方針を打ち出した。なお、2002年、2003年のカザフスタンの鉱工業生産は対前年比9.8%、8.8%増であり、2004年は

10.1%増であった。また、同国の石油部門は同国 GNP の約 25%を占め、半分が輸出されている。

(ハ) 農業

5 旧ソ連時代のカザフスタンの農業は穀物などの大供給地として重要な地位を占めていたものの、ソ連崩壊後、その供給・流通システムが崩れ、また、独立後のカザフスタン政府が天然資源（金属や石油・天然ガス等）の開発による経済の再建を最重点政策としたため、農業再生のための財政措置はほとんど講じられなかった。GDP に占める農業部門の割合は 1970 年の 35%から 2003 年の 7.7%まで縮小した。

10 一方、とりわけカザフスタンのような発展途上国にとっては、農業部門は経済的弱者の最後の逃げ場（後背地）として重要な位置を占めている。事実、各種統計データ間に多少の差違はあるものの、労働力人口の約 20%が同部門で就労し、鉱業部門と並ぶ社会的・経済的影響力を有している。また、国内の小麦消費量が 400 万トン程度と年間小麦生産量（2002 年の小麦生産量は 1,620 万トン、2003 年のそれは約 1,500 万トン）の 3 分の 1 から 4 分の 1 程度であることから、大きな輸出余剰能力を有しており、またグルテン含有量も他国産に比べ多く品質も良い。他方、輸送コストが比較的嵩む小麦の場合、輸送路の未発達は国際競争力を下げる一方、周辺国が国家安全保障上、自国の小麦自給率を上げる政策を取るなど、販路拡大には努力が必要となっている。

15 同国の農業部門は、これまでは依然として旧ソ連時代のコルホーズ及びソフホーズを単に名称変更したような非効率な経営体が大部分を占めていたが、政府は上記のとおり農業部門の有する社会的・経済的影響力を考慮して、2003 年を起点とする 3 力年の国家農業食糧計画（同計画の正式名称は「2003～2005 年までの国家農業生産計画」）を採択し、向こう 3 年間に約 1,500 億テンゲ（約 10 億ドル）を投資する計画を採択した。

20 しかし、粗放的な穀物生産は厳しい気象条件に大きく左右され、近年の農業部門の実質成長率は 2001 年の 16.9%から 2003 年の 1.4%まで鈍化し、2004 年の実質成長率は 0.1%程度とみられる。灌漑施設の老朽化や塩害による耕作放棄が進行しており、1991 年に 2.3 百万 ha であった灌漑農地のうち耕作地は 1.3 百万 ha（2001 年）まで減少している。2003 年 6 月に制定された土地法により農地の私有化が規定されたものの、実際は土地の私的所有及び土地取引については政府の土地販売価格がかなり割高であることなどから依然進んでいない。また、資金不足から生産者が肥料、農業機械等の購入・維持が出来ないことも課題とされており、政府は「農村金融パートナーシップ」を通じ公的資金による農業金融の充実を図っている。同パートナーシップを通じた融資総額は約 7,200 百万テンゲであり、さらなる拡大計画を有している。

(二) 経済改革

35 カザフスタンはソ連崩壊後、財政・金融の引き締めを中心とした IMF のガイドラインに沿ったマクロ経済政策を推進し、1990 年代後半にはインフレ抑制、財政赤字削減、自国通貨（テンゲ）安定といった経済指標の改善をある程度実現した。しかし、1998 年のロシア金融危機や世界的な資源価格低迷状況の中、自国通貨を高めに維持したことから、外貨準備が大幅に減り、輸出が落ち込み、周辺諸国から安価な商品が流入し、元来脆弱な国内産業が打撃を受けるなど経済は急速に悪化した。さらに、1999 年 4 月に外国為替相場に「自由変動相場制」が導入され、事実上の通貨切り下げが行われた。以来、数度に亘り大幅な下落を経験したが、2003 年はテンゲの下落率が 6.5%とかなり安定した動きをみせ（2003 年平均の為替レートは 1ドル=143.33 テンゲ）、2004 年に石油収入の増加等もあり、逆にテンゲ高で推移しており、2005 年 12 月現在で 1ドル=約 133 テンゲとなっている。

45 また、電力・鉄道等の大規模インフラ部門や石油ガス部門の国営企業、及び中小の公企業の整理統合・民営化が進捗しており、経済活動の規制緩和や市場経済化への取り組みは CIS 諸国の中でも比較的上位に位置するが、更なる経済の多角化及び積極的な市場競争を導入する上で WTO 加盟は刺激となり得る。既に 8 年以上に亘り WTO 加盟交渉を継続してきているが、カザフスタ

ンと日本とは 2005 年 6 月に実質合意に至ったものの、他の主要国との交渉については残された論点も多い。

銀行改革も早い段階から進められ、最低資本金の厳格な適用等を通じて 1993 年に 200 を超えていた銀行数は、1998 年には 71、2001 年には 48 に減少し、現在では三十数行にまで減少している。現時点での問題は、民間各行の資産が年率 50～100%の勢いで増加し且つ純利益の増加率が低下し、資本金の増加率が鈍化する傾向が顕著になっていることである。このような状況が続けば、自己資本比率が低下し、銀行の健全度が下がり、不良債権発生等の万一の事態に対する対応力の低下を招く恐れがある。当地民間銀行の資産増加は貸出（ローン）の増加がそのほとんどを占めているが、政府発表によると、2004 年 7 月 1 日時点で全貸出資産の 37.9%が不良債権化している。これは、各民間銀行の審査基準に無理が生じていることを示すものであるが、政府はこのような事態を受け、銀行部門の一層の改革プログラムの策定に着手した。

（４）開発の課題

（イ）貧富の差の拡大

統計庁の発表によると、2004 年の失業率は 8.4%（2002 年 8.7%、2003 年 8.4%）である。経済成長に伴い改善もあるが、実質的な失業率は依然として高く、中でも、高い専門性を有する人材が全般的に不足する傾向が見られる。このような状況を受けて、労働国民社会保障省は 2005～2007 年の 3 カ年計画において、これら人材の育成に向けた包括的措置の実施を準備している。

公務員給与や年金も徐々に引き上げられているが、業種間の賃金格差は拡大傾向にあり、最も高い金融セクターと最も低い農林水産セクターとの格差は約 6 倍に上る。教育・医療分野の賃金水準も極めて低く、副業を営むなど異業種へ転換する例が多い。

また、油田を抱える西部諸州や鉱物資源に富む北東部諸州と、伝統的な農牧業を営む州との地域間格差も拡大しつつある。広大な国土全体でバランスの取れた発展を実現することは、ソ連時代に成立したロシア中心のインフラ網からの脱却と併せ、カザフスタン経済発展上の大きな課題となっている。

（ロ）天然資源依存経済からの脱却

カザフスタン政府は、これまで積極的に石油・天然ガス資源開発への外資導入による国内開発推進策を取ってきたが、石油・天然ガスは価格変動が激しく、また、カザフスタンは外洋に接しない内陸国のため輸出輸送路の障害と輸送費も勘案すると、これらに過度に依存する経済運営は大きなリスクが伴ってくる。資源輸出の外貨獲得には開発を資金面で下支えする役割を期待出来る反面、長期経済の安定的発展を実現するためには、実体経済を重視し、既存産品に付加価値を付ける産業の高度化や中小企業の振興を通じた製造業の育成、近代技術を導入した農業の活性化等により、産業構造の多様化を図る必要がある。

（ハ）環境

カザフスタンでは旧ソ連時代に生産拡大を重視した結果、製油、発電施設設備の老朽化等に伴い、特に工業地帯や発電所周辺での大気・水質等の環境汚染が深刻である。降水量が少ないので汚染物質は長く大気に滞留し、近年は粗悪ガソリンの使用、自動車台数の増加等もあって、都市部の大気汚染が顕在化している。また、古い工場跡地や鉱滓跡等からの放射能又は重金属の漏れ、ヌラ川や国際河川であるイルティシュ川の工場排水による汚染もあり、また、シルダリヤ川の高塩分濃度も深刻な問題である。水量が 3 分の 1 に減少したアラル海の干上がりによって農薬や塩類を含んだ砂塵による健康障害が地域住民に生じている。石油開発等に伴うカスピ海の水質汚染は、海洋生物や、また、用水とする地域住民に対して影響が懸念されている。砂漠化の脅威にさらされている面積は国土の 6 割に達し中央アジアで最大とされる。また、都市廃棄物の適切な処理がなされず、地下水や土壌の汚染を引き起こしている。さらに、気候帯や標高が変化に富むた

め動植物種が多様であり、渡り鳥ルートの中継地としても重要とされるものの、開発等の影響により貴重な原種が減少しつつある。

5 今後は、信頼性の高い環境モニタリングに基づく環境指標の整備、環境影響評価制度の見直しなどが求められ、かつ、石油ガス産業に伴う環境保全も課題である。特に石油掘削に伴うフレアガスの燃焼による大気汚染問題が深刻である。こうした中、2003年12月に政府は、「2004～2015年の環境の安全保障に係る構想」を承認した。また、カザフスタンは近年9%以上の経済成長率であり、既に2003年の温室効果ガス排出量は日本の12%相当に達しており、今後も排出量の増加が大きく見込まれ、温暖化防止への取組も重要な課題である。

10 (二) 保健医療

保健指標はソ連時代には比較的高い水準にあったが、独立以降は悪化の傾向にある。出生率は1987年から2003年までの間に1,000人当たり25.7人から17.2人に低下し、死亡率は1,000人当たり7.6人から10.5人に増加した。5歳以下の幼児死亡率は、1,000人当たり76人である。乳幼児の死亡の6割が、生後8～28日後に生じ、また地域別では、南部が35%と突出している。平均余命は、男性60.6歳、女性71.4歳、全体平均で65.8歳である。妊産婦死亡率は、10万人あたり42.1人と高い。医師数は、アルマティでは人口1万人当たり73人に対し、地方では20人と都市と地方の格差は大きい。

15 レファレル体制は、末端レベルの保健所から、地域中央病院、州立病院、全国レベルの共和国病院となっており、原則として医療費は無料であるが、有料化や患者の自己負担も見られる。公的支出に占める保健分野のGDPシェアは2.63%と増加傾向にあるが、医療機関では診断機材は老朽化し、予算不足から購入できないのに加え、試薬や医薬品は不足する等、医療・保健サービスは低下している。

セミパラチンスクでは、ソ連時代に核実験が470回以上行われ、州全体で120万人の被爆者がいると言われるが、我が国やUNDPによる支援が行われている。

25 今後は、「2030年までの長期発展計画」の優先事項として「健康の増進」とあるように、公衆衛生、プライマリーヘルスケア、医療サービスの質の向上、農村地域における医療サービスのアクセス向上等が課題である。また、政府は2004年7月には、「2005～2010年までの保健制度改革プログラム」を承認し、国と国民との分担、基礎医療の重視、情報整備、母子保健の強化、医学教育の改革などを提唱している。

30 (ホ) 教育

義務教育は11年間で、初等・中等学校を卒業するまでは基本的に無料である。初等教育（6～10歳）、前期中等教育（11～15歳）、後期中等教育（16～17歳）の課程が同一の学校で行われることが多い。高等教育（大学レベル）は総合大学と単科大学が当たる。

35 私立学校の普及、情報化への対応、教授言語の多様化など、教育課程は多様化した一方、地域間・学校間の教育水準に格差が生じている。公的支出に占める教育分野のGDPシェアは3.2%であり、優秀な教師の流出や教材の開発、IT導入等の課題がある。また、3～5歳までの就学前教育では、施設の不足により入園できない幼児も多く、また、初等・中等教育及び職業教育でも、予算不足により教材、家具、特に理科実験室や体育施設が不足している。教員養成では、質量ともに依然不足しており、特に農村部では深刻である。

40 2004年10月に政府は、「2005～2010年の教育開発国家プログラム」を承認した。全世代に亘り、経済が求める競争力の高い人材育成向上のため教育施策の強化が目指され、英語教育の強化、12年制への移行、国際標準に基づく職業教育の改善、奨学融資制度に基づく欧米と同様の高等教育システムの確立などが提唱されている。

45 (ヘ) 経済・社会インフラ

(a) 運輸

日本の約7倍にも及ぶ広大な国土を有する内陸国であるカザフスタンにとって、運輸インフラの整備は、市場経済化及び投資促進を通じた経済発展の為の必須条件である。とりわけ、同国の輸送網は旧ソ連時代の計画経済体制化においてモスクワを中心に構築されてきたため、国内の東西主要都市間の連結が未整備であることに加え、不十分な維持管理のために劣化が著しく早急な改修が必要となっている。

[道路]: 総延長は約81,000kmで95%は舗装されている。当面の輸送需要を充足するだけの程度発達した道路網だが、課題は路面の深刻な劣化である。施工不良や維持管理体制の不備に加え、過積載車両の通行による路面の損耗が激しく、一部の区間では十分な運行速度を確保できない等、通常の車両走行・輸送効率に支障をきたす路面箇所が目立つ状況にある。政府は2001年11月に「2001~2005年の道路開発プログラム」を策定し、国際・国内幹線道路(総延長16,133km)のリハビリ、維持管理体制の整備に取り組んでいる。

[航空]: カザフスタンの空港及びその関連施設は多くが1960~70年代に建設され、老朽化が著しく、国庫からの補助金削減等による資金不足のため、定期的な維持・管理が行えず、国際基準の不適合や安全に係る遵守事項の不徹底などの問題が発生している。政府は1998年に「航空開発マスタープラン」を策定し(JICA技術協力が貢献)、今後増大する航空輸送需要に対応可能な航空ネットワークの整備を進めている。なお、国営の航空会社であったカザフスタン航空は2004年5月に経営破綻し、半官半民のアスタナ航空が国内最大の航空会社となっている。

[鉄道]: カザフスタンは、旧ソ連時代より鉱物資源や穀物の生産拠点として位置づけられていたため、モスクワを中心とした鉄道網が整備されていた。現在でも貨物輸送の約7割を占め、総延長は約14,000kmに及ぶ。特に、同国は中央アジアの中心に位置し、ユーラシア大陸東西の結節点にあることから、政府はその地理的特性を生かし、東西を結ぶ物流のトランジット交通の発展を重要課題としている。また、政府は2004年2月に「鉄道分野構造改革プログラム」を承認し、国営鉄道会社であるカザフスタン鉄道(KTZ)は、事業分野(貨物輸送部門、旅客輸送部門等)ごとに分割・独立採算化されることとなった。

(b) 通信

通信部門は、広大な国土を有するカザフスタンにとり運輸部門と並んで重要な分野だが、固定電話の普及は進んでいない。2002年の固定電話の普及率は14.6%と1998年の23%増に留まっている(先進国の最低水準は約40%)。一方、急速な経済成長及び技術革新を背景に、携帯電話の普及率は6.1%(2002年)と1998年の40倍に達し、2002年のインターネット利用者は約13万人とされる。

通信部門の改革は、2003年2月18日付政府決定により承認された「2003~2005年までの通信・電話分野発展国家プログラム」に基づき実施されている。同プログラムは市場的手法による通話料金の引き下げ及び国際通話特権の撤廃を基本的方向性としつつ、2005年末までに同部門を完全民営化することを目論んでいるが、最終結論には至っていない。同部門の課題は、通信サービスの迅速化と地方部への電話の普及である。

(c) 電力

カザフスタンの総発電設備容量は18,240MWであるが、可能最大設備容量は13,840MWとされる。2001年までは電力輸入国であったが、2002年より僅かではあるが輸出が超過に転じた。電力供給システムの自立に積極的に取り組んでおり、南北の需給アンバランスの解消を目的とした国内連系線の強化や、原子力発電所を含む電源開発事業が行われている。電力部門の改革によって、現在、総発電能力の約80%に相当する発電所が地方及び外国資本により所有・運営されている。カザフスタンでは、送電部門は国営電力会社(KEGOC)が独占的に所有し運営を行うも、配電や発電部門では民間や地方への移管が進んでいる。電力の売買を時間で切り売りする電力競売の制度も既に機能しており、他のCIS諸国に比して電力の民営化が進んでおり、同部門の最大

の問題であった「電力料金の未払い問題」は、同部門の民営化が進むにつれ電力メーターの設置、料金不払いに対する強制的な給電停止措置等の実施により改善の方向に進んでいる。

(d) 水資源・上下水道

5 厳しい気象条件を背景に、カザフスタンの水資源は非常に限られており、その効率的な利用は、国民生活環境の基盤及び農業部門等の経済活動の基盤として重要性が高い。北部のステップ地域を中心とするカザフスタン国内の大半が上層地下水の塩化に見舞われ、これによる住民の飲料水不足や、さらには地域の緑化に悪影響を及ぼしている。こうしたことから、政府は 2003 年に水利用法を制定し、水資源管理及び関連インフラ開発・維持管理における政府と地方の所掌の明確化を目指している。旧ソ連時代に整備された灌漑施設は老朽化が進行し、依然大規模な改修が必要とされ、また、表流水の約半分は隣国に水源を持つ国際河川であり、その水資源管理に係る国際的協調や利害調整を通じた対立的な水利用問題及びアラル海縮小に代表される環境問題の解消が課題となっている。アラル海へ流入する国際河川であるシルダリヤ川の取水に関しては、中央アジア 5 カ国で構成される国際水調整委員会 (ICWC) の下部組織 (シルダリヤ流域機構) が行

10 っているが、その権限及び機能が十分とは言えず、国際的枠組みとしての強化の途上にある。UNDP によれば、安全な飲料水へのアクセスを有しない人口は都市部で 15%、農村部で 27% に上り、特に農村部での飲料水の水質改善が求められる。水道施設は、給水管等の老朽化により水質が悪化し、漏水率が高いので改修が必要である。地下水は生活用水の 4 割を占めるが、塩類を多く含み健康への悪影響がある。下水道は老朽化し、維持管理も適切でないため、衛生状態が悪く、更新が必要である。政府は「飲料水プログラム：2002～2010 年」を策定し、主に農村部の給水施設の改善に取り組んでいる。

15 一方、都市部の上下水道施設は建設後 30～40 年が経過しており、早急な改修及び更新が必要とされるほか、大都市への人口集中に伴い供給規模拡大へのニーズも高い。しかし、都市部上下水道施設の運営・維持管理は地方行政府の所掌とされ、政府の関与が限定的であるため、統一したセクター開発計画が存在せず、制度的枠組みも不十分である。また維持管理も各上下水道運営会社の資金需要は満たされていない。政府は国際機関の支援を得つつ、この問題に取り組んでおり、水利用法の改正や飲料水プログラムの改訂が検討されている模様である。

(ト) ガバナンス

30 投資を促進し、民主的で公正な社会造りを実現するためにも、ガバナンス改革は大変重要である。特に、司法、行政、立法から企業に至る広範囲でソ連時代の影響を受け、未だ政治権力者・政府関係者の汚職に加え、政治権力者・政府関係者と民間企業の癒着、縁故主義による国家権力への影響が懸念されている。また、難しい懸案事項の場合、トップダウンでしか迅速に物事が動かない官僚制度を見直し、行政の効率化・透明性を確保する必要がある。更に、地方が発展していくためには地方政府の行政能力向上は不可欠である。現在の司法制度では裁判所で公平に紛争が解決される可能性が低いため、司法制度の改革を行う必要がある。企業の不透明な会計制度の課題を解決するために、コーポレート・ガバナンスの改善が課題である。

35 政府は 2004 年 10 月に「市民社会と民主主義の発展に関する国家委員会」を大統領令によって設立して、全ての政党や社会組織の代表者により民主化に向けた諸改革を検討する予定だが、一部野党は「同委員会でもまとめられた方針が大統領や政府に取り入れられる法的保証がない」として同委員会への参加を拒否している。

40 総じてカザフスタンの政治体制は、民主的な手続きを採用しながらも実態面で依然多くの問題を抱えている。

3. カザフスタンの開発戦略と対カザフスタン援助の動向

45 (1) カザフスタンの開発戦略

これまでのカザフスタン政府の開発戦略は、1997年に発表された国家発展プログラム「カザフスタン-2030年」を基礎とし、主に市場経済化・石油部門の発展に基づく経済成長及びこれを通じた国民生活水準の向上を目指してきたが、近年は石油部門に過度に依存した産業・経済構造への懸念が認識されており、非石油産業の育成を通じた産業構造の多様化・多角化を目的として上記長期戦略が修正されたほか、これを実現するための各種開発基金の設立・拡大や、投資環境整備・技術革新の促進が重視されている。一方で、貧富の差の拡大や、民間と公的部門との賃金格差を是正するため、社会的支出（医療・保健、教育、公務員給与、住宅等）を増大させる方針も有している。これら最近の政府方針は2005年2月に発表された大統領年次教書で示されており、今後3～5年の開発戦略として優先的に具体化・実施されていくと考えられている。

10 また、援助の受入れに関しては、カザフスタン政府は上記方針及び慎重な財政運営を背景に、ノウハウや新技術の移転を目的とした技術協力の受入れに対し積極的である一方で、対外借入による公共投資・インフラ開発に対しては非常に消極的な姿勢を維持している。

(参考：カザフスタン政府の開発戦略)

(1) 長期的開発戦略：ナザルバーエフ大統領は1997年10月の年次教書演説で、国の長期的な政策方針である国家発展プログラム「カザフスタン-2030年：全てのカザフスタン人の繁栄、安全保障と福祉の増進」を発表した（同戦略の優先課題は以下のとおり）。なお、この「カザフスタン-2030年」を政府の政策課題として初めて具体化したのが1997年11月に発表された「中期政府プログラム（1998～2000年）」である。同プログラムによる経済構造改革の結果、1999年以降の油価高騰等の好要因にも支えられ、2005年5月にはIMF融資を全額返済した。これにより、同プログラムは、基本的な政治・経済・社会的改革を一応完了し、経済成長路線に転換する上で必要な一定の条件を整える役割を果たした。

- ・ 国家安全保障の確立
- ・ 内政的安定と国民の連帯
- ・ 市場経済に基づく経済成長（外国投資導入、貯蓄増大）
- ・ 健康、教育、福祉の増進
- ・ 石油・ガスを中心としたエネルギー資源の開発及び輸出を通じた経済発展並びに国民の生活水準の向上
- ・ 運輸・通信を始めとするインフラの整備
- ・ 高度な専門性を有する公務員の養成及び組織の確立によるプロフェッショナルな国家運営

(2) 中期的開発戦略・開発計画

(イ) 「2001～2005年までのカザフスタンの社会・経済発展計画」：「カザフスタン-2030年」の最初の10年間に達成すべき目標を規定した「2010年までの発展計画」の第一段階として、「2001～2005年までのカザフスタンの社会・経済発展計画」を策定した。同計画実施1年目の2001年のGDP成長率は、対前年比13.5%増、2002年には同9.5%増の成長を確保する等、カザフスタン経済は高度成長期を迎えた。この高い経済成長をもたらしたのは、「カザフスタン-2030年」の7つの長期優先課題にもある石油、非鉄金属等の鉱業部門であった。しかしこの頃から、カザフスタン経済が過度に鉱業部門に依存していることが問題視され初め、鉱業部門への過度の依存を修正し、経済構造の多角化を目指す「産業・技術革新発展国家プログラム」の採択へと道を開くこととなった。なお、同計画の優先課題は以下のとおり。

- ・ 経済の自由化を通じた競争力の発展
- ・ 貧困対策と行政改革の実施
- ・ 製造業の再生及び人材の育成
- ・ 農業発展プログラムの実現
- ・ ITの導入（電子政府の創設等）
- ・ 教育・保健部門改革の促進

・ 地方自治改革（権限の地方への移譲）

・ 石油収入を利用した開発投資の強化

(ロ) 2003～2015年までの産業・技術革新発展戦略：「2001～2005年までのカザフスタンの社会・経済発展計画」の折り返し年となる2003年、カザフスタンの経済が原油への依存を更に強める傾向にあることが明らかとなったため、政府は「カザフスタン-2030年」の7つの長期優先課題の一つに掲げた「石油・ガスを中心とした地下資源の開発及び輸出を通じた経済発展並びに国民の生活水準の向上」に修正を加え、製造業の育成を通じた経済の多角化による資源偏重からの脱却を目指し、「2003～2015年までの産業・技術革新発展戦略」を2003年5月に採択した。同戦略は以下を基本方針に据え、これら方針を資金面で支援するため、投資基金、イノベーション基金等の金融機関の周辺環境整備を実施した。

- ・ 生産の近代化及び設備の更新
- ・ 科学研究並びに新技術の開発・導入
- ・ 健全な投資ビジネスの支援
- ・ 投資誘致のための税制上の特恵付与

(3) 2005年大統領年次教書「急速な経済、社会及び政治の近代化に向かうカザフスタン」：ナザルバーエフ大統領は、2005年2月に年次教書「急速な経済、社会及び政治の近代化に向かうカザフスタン」を発表した。基本的に前述の開発戦略・計画を踏襲しつつも、特に市場経済化・規制緩和の促進、及び産業構造の多様化が重視されているほか、格差是正の為の社会的支出を増大させる方針を明確に打ち出している。教書の要旨以下のとおり。

- ① 経済政策：長期開発戦略である「カザフスタン-2030年」（前述）に依拠しつつ、経済多角化に向けた具体策を提示。【クラスター制度（有望セクター＜観光、石油ガス産業、食品産業（農産物加工）、繊維産業、運輸サービス、工業、建築資材＞をパイロットクラスターと位置づけ産業開発プログラムを実施）、中小企業育成（「中小企業発展基金」による融資を中心とした中小企業育成・金融部門改革の継続）、人材育成、職業教育の充実】
- ② 社会政策【母子/高齢者の生活保障、保健/医療の充実、住宅建設、公務員給与の改善】
- ③ 民主化・政治改革【民主化を尊重しつつも、カザフスタン固有の伝統を考慮する、現行憲法の枠内での改革を目指し、憲法改正には否定的】
- ④ 行政の効率化【行政の効率化、透明化、地方分権の推進、司法改革の促進、汚職対策の強化】
- ⑤ 外交【ロシア/中国/米国/EUとの協力発展を優先、「中央アジア諸国連合」構想を提案、テロ対策の強化】

(2) 我が国のこれまでの対カザフスタン援助状況

我が国は、カザフスタンが1993年1月にDACリストパートIに掲載される以前の1991年から、研修員受入れや専門家派遣などの協力を開始しており、また、旧ソ連諸国に対する総額2億5
ドルの緊急人道支援の一部として、医薬品、医療機器、ワクチンなどの供与を中心に、1993年以来1,440万ドル相当の支援を実施している。

また、1999年9月に我が国はUNDPとの共催により「セミパラチンスク支援東京国際会議」を開催し、同地域住民に対する支援の必要性を国際社会に訴えると共に、我が国として、セミパラチンスク旧核実験場周辺の住民に対する医療分野の支援を、無償資金協力と技術協力を連携して行なうこと、また、日・UNDP「人造り基金」及び同「WID基金」を通じて、2年間を目途に総額100万ドルの支援を行うこと表明した。

2002年11月に実施された政策協議の結果、(イ)市場経済に基づく国造りのための制度整備・人材育成(ロ)運営・管理体制も含めた経済・社会インフラの整備(ハ)体制移行や環境問題からくる社会的困難の緩和のための重点分野が定められた。我が国は累計ではカザフスタンに対する最大のドナー国であり、2004年度までに円借款887.88億円、無償資金協力57.48億円、技術協力92.14億円を実施している。

(イ) 市場経済に基づく国造りのための制度整備・人材育成

専門家派遣(2003年度まで170名を派遣)、研修員受入れ(2003年度まで約530名を受入れ)を実施しており、市場経済に基づく国造りのための制度整備・人材育成は、我が国が力を入れてきた分野で相当の実績が上がっている。また、2002年9月に開所した日本人材開発センターで、日本語コース(2003年度まで600名が受講)、ビジネスコース(2003年度まで780名が受講)を実施している。

カザフスタンの経済の多角化及び積極的な市場競争を導入する上で重要となるWTO加盟を支援するため専門家を派遣するとともに、2003年から2005年まで研修員を受け入れている。

(ロ) 運営・管理体制も含めた経済・社会インフラの整備

経済・社会インフラ整備として、我が国は円借款により鉄道輸送力増強計画、イルティシュ川橋梁建設計画、アスタナ空港改修計画、西カザフスタン道路改修計画及びアスタナ上下水道整備計画の5案件を実施している。この中で、事後評価が行われている鉄道案件をみると、同案件は、①カザフスタンと中国の鉄道網を結ぶアクトガイ-ドルジバ区間の軌道の修復・ルート変更、②中国との国境にあるドルジバ駅の積み替え施設の能力強化、③アルマティ客車修理工場の新設を主な内容とし、事業主体はカザフスタン鉄道(国営鉄道会社)が行ったものである。また、カザフスタンでは分社化・独立採算制を目的とする鉄道セクターにおける構造改革の進展により、軌道保守管理、積み替え施設運営・管理、客車修理工場の運営はそれぞれカザフスタン鉄道内の別組織、子会社により実施されるようになってきている。こうした分社化・独立採算制により、調達や維持管理に係る権限委譲が進められており、例えば、客車修理工場では、2003年以降技術教育カリキュラムに基づく従業員の技術力向上が図られている。他方、技術資料が不足する等、一部調達された機器管理状況の不備も見受けられるが、こうした状況に対してもカザフスタン鉄道内で自立的に改善策が検討されている模様である。また、実施中のアスタナ上下水道整備計画では、上下水道施設の改修・拡充だけでなく、コンサルティングサービスを通じ、運営機関の財務・会計システム及びメーター設置に伴う広報活動への提言、施設維持管理に係る技術指導などの支援を行う予定である。

開発調査ではアスタナ新首都総合開発計画を含め、経済・社会インフラの整備に関する8件を実施した。特に、1995年9月15日付け首都移転に関する大統領令により、カザフスタン中央部アクモラ市(現アスタナ市)への首都移転が決定された後、我が国は首都機能の整備に円借款、

開発調査を効果的に実施し、その成果はカザフスタンから高く評価されている。

専門家として、「運輸・通信分野における運賃計算」といった経済・社会インフラ分野に延べ2名派遣。研修員として、「交通政策」コースに16名、「地域開発計画セミナー」コースに19名が参加した。

5

(ハ) 体制移行や環境問題からくる社会的困難の緩和

体制移行や環境問題からくる社会的困難を緩和するために、我が国は保健・医療ではセミパラチンスクの技術協力プロジェクトである地域医療改善計画を実施しており、我が国 ODA は体制移行や環境問題からくる社会的困難の緩和に十分実績を上げている。また、アスタナ、

10

アルマティ及びクジルオルダの医療機関に無償資金協力として医療機材を供与した。
水資源問題では北カザフスタン州とアクモラ州の農村に水を供給する無償資金協力のプロジェクトを実施している。

地方部（アティラウ、クジルオルダ、アクトベ）では草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用して、環境及び医療案件を実施している。

15

専門家として、「セミパラチンスク地域医療改善計画」を含む保健医療分野に延べ66名、「環境モニタリング」といった環境分野に延べ12名派遣した。研修員受入として、「母子保健行政」コースに17名、「環境行政」コースに26名が参加した。

特に、セミパラチンスクでの技術協力プロジェクトは、カザフスタンの癌検診能力を大いに向上させカザフスタン側から大変感謝されており、カザフスタン側要望により当初計画を2年延長した。

20

(3) 他の援助機関の対カザフスタン援助の動向

(イ) 二国間ドナー

二国間援助では、我が国が1997年から2000年まで最大の援助国となっているが、この数年、我が国の他、米国、ドイツ、英国、フランスで上位5国を占めている。また、DAC以外ではトルコ、ロシア、韓国、クウェート、中国等多くの国が援助を行っている。

25

(ロ) 国際機関

世界銀行(WB)、アジア開発銀行(ADB)、欧州復興開発銀行(EBRD)、国連開発計画(UNDP)、

30

イスラム開発銀行(IDB)等の国際機関が援助を行っている。
IMFとの関係では、1996年に4.46億ドル相当のEFF(Extend Fund Facility)の供与を決定し、プログラムの達成状況は良好であった。1997年にはIMF8条国に移行したが、1999年1月にEFFがオフトラックとなりそのまま7月に終了した。1999年12月には2002年までの3年間を対象とした新たなEFF(4.53億ドル相当)の供与が決定されたが、石油収入の好調等を背景に、カザフスタン政府は2000年夏にIMFからこれまでの借入資金を一旦全額返済した。

35

なお、総じて、カザフスタン政府各部署の実施能力に関しては疑問を有しており、実施の効率化に向け一層のキャパビルをはじめ、ドナー間でまとまって政府機関に働きかけを行う等の対策が必要となっている。

(a) 世界銀行

カザフスタンは世界銀行に1992年7月に加盟した。これまでにリハビリテーション・ローン、構造調整融資、金融セクター調整融資、公共セクター資源管理調整融資、年金構造改革調整融資の5件の調整融資の他、2001年度末の承諾案件数は22件、合計で18.1億ドルの融資が承認されている。世界銀行は、カザフスタン政府と連携して、2004年8月10日にCPS(Country Partnership Strategy)を発表した。同CPSの中で、カザフスタン政府は企業活動等の国際化、石油産業以外の産業における競争力強化を目標として、石油産業で得た資金管理・政府組織及び公共政策の改善、民間部門・競争市場を促進するために必要な政府部門の役割改善、人材・インフラに対する

45

投資、環境保護の4つの重点分野を示しており、世界銀行は毎年カザフスタン政府の開発ニーズに沿ったABP（Annual Business Plan）を作成し、詳細な活動を規定することとしている。

（b）EBRD

2001年12月現在、EBRDは43件、約7.5億ユーロの融資、約46百万ユーロの出資、計約
5 7.96億ユーロの投融資を行っている。EBRDは他の国際機関と比べ、金融（中小企業向けのツ
ステップローン／民営化基金への投融資）及び資源開発（製鉄所、発電所）などの民間セクター
向けとするプロジェクト融資が多いが、これは同行の政策によるものである。また、我が国とし
てもEBRDの技術協力基金プログラムの一つであるBusiness Advisory Services（BAS）プロ
10 グラムの一環として2001年に開設されたBASカザフスタン・プログラムに対し、日本・欧州基金
（JECF）を活用し資金面における協力を行っている。一方、公共セクターへの融資は運輸セク
ター（港湾、鉄道）が中心となっている。EBRDは優先分野として、国営石油ガス部門を商業運営
可能な形態に改革、その他鉱業部門への外国投資促進、外国投資企業とのリンケージに焦点を当
てた中小企業育成、政府支援によらない形でのインフラ建設促進、ノンバンクへ重点をシフトさ
せての金融仲介機能強化の支援、外国投資誘致のための投資環境の改善を挙げている。

15 （c）ADB

ADBは1994年に対カザフスタンの融資を開始し、2001年末現在計13件、2003年末時点での
融資残高は3.3億ドルとなっている。2004年9月のCountry Strategy and Program Update
2005-2007によれば、ADBの対カザフスタン援助戦略は、民間部門（輸送、農村開発）開発を通
じての包括的な成長、人材開発（農村水供給、教育、ガバナンス）、環境の持続可能な開発、地域
20 協力の4点である。EBRDが主に民間セクター向け融資を行っているのに対し、ADBはガバナ
ンスの強化、民間部門の育成、貧困削減に重点を置いている。

（d）UNDP

UNDPは1994年にカザフスタンに事務所を開設し、1997年から1999年までと2000年から
2004年までの2期にわたってCCF（Country Cooperation Framework）に基づき、支援を行って
25 きた。2000年から2004年の2期目のCCFでは、社会開発、民主改革及び環境管理の3分野に
力を入れてきた。UNDPは2004年7月に2005年から2009年までの新しいCountry Programを
発表し、CCFの経験と結果に基づき、貧困削減とモニタリング、ガバナンス開発及び環境管理と
人間の安全保障の3分野を挙げている。

30 4. 我が国の対カザフスタン援助の基本方針

（1）対カザフスタン援助の意義

1997年7月に橋本総理大臣（当時）が「ユーラシア外交」を提唱し、「シルクロード地域」と
して中央アジア及びコーカサス地域に対する積極的な外交を展開していく方針を提示した。それ
以来、我が国は、「信頼と相互理解の強化のための政治対話」、「繁栄に協力するための経済協力や
35 資源開発協力」、「核不拡散や民主化、安定化による平和のための協力」の3つの方向性の下、「対
シルクロード地域外交」を推進してきた。また、2004年8月には、川口外務大臣（当時）が中
央アジアの地域内協力推進のため「中央アジア+日本」対話を立ち上げ、従来の「シルクロード
外交」を基礎としつつ、新たな次元を切り拓く段階に引き上げられた。

カザフスタンは、中央アジアの5カ国中最大の面積、第2位の人口を有する大国で、近年の目
40 覚ましい経済発展はロシアを抜く勢いである。周辺国への投資や観光、周辺国の投資家や労働者
の移入などの動きもあり、地域経済のけん引役として重要な位置を占めつつある。このような状
況下、発言力も大きく、その安定と着実な経済発展は、中央アジア全体の安定に資するところが
大きい。

保健・環境分野等においては、域内の他国でも共通した課題を有し、カザフスタンへの支援は、
45 将来的には周辺国への波及が期待されるものである。ロシア語という共通言語もあり、限られた
援助資源の活用の観点からも相互の交流が求められる。

我が国は石油消費に占める輸入量の85%以上を中東地域に依存していることから、供給源の多様化が求められている。カザフスタンは石油、非鉄金属といった天然資源に恵まれ、2000年7月には我が国の企業も権益を有するカスピ海の北カスピ海鉦区で大規模なカシャガン油田を発見した。将来、同油田の石油生産量はカザフスタンの石油生産量の三分の一を占めると言われている。また、我が国において原子力発電は電力供給量の三分の一を占めると言われているが、原子力発電の燃料となる天然ウランの需要が世界中で高まるなかで、カザフスタンは世界第二位の埋蔵量を有しており、同国の豊富なエネルギー資源が市場に安定的に供給されることは、我が国のエネルギーの資源確保・供給源の多様化のために長期的に資すると考えられ、その前提となる同国の安定と発展のために我が国の経済協力が果たす役割は大きい。2002年7月には、アジア全体のエネルギー安全保障の観点から、シルクロード地域と他のアジア地域の相互依存と協力の強化を進めていく「シルクロード・エネルギー・ミッション」を派遣した。

(2) 対カザフスタン援助の重点分野

我が国は、カザフスタンが抱える開発上の課題全てに対応しようとするのではなく、カザフスタンの開発戦略を実現するために取り組む政策や対カザフスタン援助の意義を念頭に置き、今後「中央アジア+日本」対話で中央アジア側から示される共通の要望事項にも配慮しつつ、ODA大綱の趣旨に沿って支援する。我が国が今後3-5年間で目指すものは、カザフスタンにおける市場経済化をさらに推進し、経済発展を持続させ、マクロ経済の安定と公的部門の効率化により援助吸収能力の強化を図り、その結果得られた財源を貧困緩和、環境保全及び産業育成に充当する政策の実施を支援することである。また、「中央アジア+日本」対話を促進する観点からも、我が国の対カザフスタン援助は、持続的な経済成長を通じた貧困削減への自助努力を支援することを目標に置き、これを達成するために地方経済を底上げすることを目的とした支援を行うこととする。

持続的経済発展と貧困削減を実現するためには、資源依存経済からの脱却と産業構造の多角化が不可欠である。また、農業の発展や製造業分野における起業活動と中小企業の発展が課題となり、カザフスタンの地方部において、雇用の創出を促進し、環境、保健医療を改善するとともに、国民の各層において経済発展に伴う富を公平に分配する必要がある。

こうした認識の下、カザフスタンのオーナーシップ及び同国が置かれた経済状況を尊重しつつ、我が国は同国の人材育成に重点を置いた支援を継続していく。なお、今後とも、同国の経済発展・開発に伴い旺盛な資金需要が予測されるが、よりダイナミックな経済の実現を念頭においたカザフスタンからの関心は、知的・人的側面での支援や官民パートナーシップ（PPP）の考え方等をも取り込んだ協力にあることから、他の協力形態との連携も含め、従来の資金協力形態にとられない新たな取り組みを期待したい。カザフスタンのニーズにあった協力により、二国間関係の一層の強化が図られるものとする。

上記の方向性に基づき、我が国対カザフスタン援助の重点分野は以下のとおりとする。

(イ) 持続的経済成長のための政策策定・制度整備・人材育成

カザフスタンは経済の石油依存を改めるため「2003~2015年までの産業・技術革新発展戦略」を採択し、とりわけ、中小企業振興を含む産業革新に力を入れている。この戦略の実現のためには、オイルマネーなどを他の産業の発展に供給するメカニズムが必要であり、金融・資本市場の整備が不可欠となる。我が国としても、中小企業振興や金融・資本市場整備など制度構築を含め政策策定の面で同戦略を支援することは、カザフスタンの経済発展を促進する上で重要である。

また、国営企業の民営化、天然資源開発と輸出振興、農業セクターの民営化といった市場経済へ移行するための努力は一定の成果を得つつ着実に進められており、とりわけ石油及びその関連分野では油価の高騰及び石油生産量の増加により、外国投資が伸びている。したがって、順調な

発展をより長期・安定的なものにし、市場経済下での経済活動の一層の円滑化のためにも、WTO加盟に向けた制度整備及び経済活動の担い手を育てる人材育成が課題となっている。

さらに、ガバナンスの向上も経済発展に不可欠である。カザフスタンの現在の裁判所では公平な紛争解決が余り期待出来ず、権力に近い者や富める者に有利な状況となっており、社会正義の観点のもとより、今後の経済発展への阻害要因ともなり得る。同様に、警察等による汚職等の防止や麻薬密輸対策も含めた内務省に対する支援も必要とされる。また、重要な金融企業が特定の政治グループと強く結びつき、しばしば政治的動機に基づく企業活動への干渉が行われているが、これも経済発展を阻害させる可能性があり、この分野での人材育成を推進する意義は大きい。

10 これまでも我が国の実施により着実に成果を上げてきた専門家派遣、研修員受入れに対し、国会運営や司法改革、行政部門に関する新たなコースを加えるとともに、日本人材開発センター（アルマティ）（通称「日本センター」：日本人専門家が指導する日本式経営のノウハウ、日本語学習のニーズに沿った質の高い学習内容が好評。各種コースや行事への参加希望者は、毎回募集人員を大幅に上回る人気ぶり。）についても、カザフスタンの中心がアスタナへ移転した状況を踏
15 まえると、現行では受講者が民間人中心だが、同センターがアスタナにも展開すれば公務員を対象とすることができる。また、部分的に中小企業プログラムを発展させるなどの工夫も加え、国情に即したきめ細かい支援スキームの構築が可能である。さらに、技術協力協定の発効に伴い、JICA 事務所の開設やシニアボランティアの派遣も期待され、経済社会基盤の裾野から支援することが可能となる。

20

（ロ）運営・管理体制も含めた経済・社会インフラの整備

現在、カザフスタンを含む中央アジア地域に求められているのは、道路網、鉄道網及び空港間における効率的・効果的なネットワーク構築であり、中央アジア地域全体で捉えることが重要である。また、ソ連時代からの老朽化した施設状況を考えると、整備後の適正な運営・維持管理も
25 不可欠である。既に整備されたインフラについては、市場経済及び国際基準に適応した運営・維持管理といった点も重視し、資源をより有効に活用していく視点が求められる。例えば、運輸・通信、電力分野では、老朽化による改修・効率化に加え、料金体制の見直しも必要であり、上下水道などは、下記（ハ）にある地域間格差・水資源問題等とも関連し、適切な維持管理・更新計画や投資計画立案の能力欠如などの問題も抱えていることから、我が国の知見をソフト面に活用
30 する支援策も有効である。このためには、我が国のハイテク技術・ノウハウ導入の可能性をも含んだ円借款の利点を強調する一方で、円借款の制度自身についても官民パートナーシップ（PPP）や他のスキームとの連携をも含めた新たな形態を模索する必要がある。

（ハ）環境保全及び地方部の格差是正のための農村開発及び保健医療支援

35 カザフスタンでは、石油生産量の増加及び油価高騰により、政府の歳入が増加しているにもかかわらず、都市部と農村部、また、国民の各層において富の公平な配分がなされていない。こうした状況を踏まえ、カザフスタン政府は、「2010年までの発展計画」で社会政策及び環境保全を戦略的課題として挙げ、2002年12月には「2003-2005年の貧困削減計画」を承認し、今後とも更なる取り組みが期待される。我が国としても同計画を支援することは、カザフスタン国内
40 の格差是正を促進する上で重要である。

医療では、都市部と地方部との格差が生じ、特に、貧困層の多いクジルオルダ州、ジャンプール州等のカザフスタン南部における農村部の医療サービス向上が急務となっている。方策として、セミパラチンスクでは技術協力プロジェクトを受け癌検診能力が向上したことから、この成果を新たな技術協力プロジェクトを通じて、カザフスタン全土に展開することが考えられる。

45 農村地域は、資金不足による機材不備や、灌漑施設等のインフラの老朽化及び欠如、また、農民組織、農産物の加工・流通システムの欠如等、多数の問題を有しており、生産性、収入とも低

い。については、農業・農村の開発及び農業従事者の所得向上や雇用創出を目標に、灌漑施設等のインフラ整備及び更新、農産品加工・流通システムの向上、農民組織のマネージメントや農業技術支援等を行っていく必要がある。

5 水資源問題、工業地帯での大気汚染や水質汚濁、大気・土壌汚染、砂漠化等の環境問題が大都市部や地方で生じており、迅速な対応が急務である。したがって、老朽化設備の更新によるエネルギー効率の向上や環境負荷の低減を図ること、大気・水質モニタリング技術、排水や廃棄物処理技術、環境対策を担う行政機関・技術者の能力向上等への支援が必要である。中でも水を巡る問題は住民の健康に直結する深刻な課題であることから、国際河川の流域管理に関する周辺国との地域内協力の重要性も踏まえつつ、水質モニタリングの技術を向上させ、更に周辺国とのデータ交換等を促進する支援を行う。特に、地方における環境問題は、アラル海のように貧困や地域住民の健康被害等の他の重点課題とも密接に関連することから、人間の安全保障の視点を重視した案件を形成・実施していく。

10 また、地震、地滑り等の自然災害に対する対応も不十分であることから、我が国の防災に関する知見を普及させる。

15 (二) 地域内協力の促進

我が国としては、中・長期的な視点をもって当地域に対する戦略的外交を志向する中で「中央アジア+日本」対話を提唱し、中央アジア諸国がまとまって協力し、アフガニスタン復興協力、麻薬、テロ、環境、エネルギー、水、輸送、貿易・投資等の地域的課題の解決に努め、共に安定・繁栄を目指すことが重要であり、そのようなアプローチがなされるのであれば、我が国はこれを支持・支援するとした。これに対し、各国より全面的な支持、歓迎の意が表明されたことから、中央アジア諸国の地域内協力を促進する支援についても積極的に取り組んでいくと共に、既に述べた重点分野の支援を進めるに当たっても可能な場合には地域内協力促進の要素を加味する。

25 5. 援助実施上の留意点

(1) 効率・効果的支援の実施

我が国の ODA 案件を円滑に進めるため、現地政策協議を通じて、ODA 案件の形成、採択、実施に関して、カザフスタン政府と緊密な調整を行う必要がある。ODA 案件の検討に際しては、我が国の経験、技術、知見を活用する。また、援助対象に適した援助形態（スキーム）やスキーム間の連続性、関連性についても政策協議を通じて検討する。特に、スキーム間の有機的な連携により援助効果を高めるべく数力年に亘る案件形成・実施計画を促していくのも一案と考える。

30 一方、カザフスタン政府内の実施促進、調整機能の強化などの改善を図ることも不可欠である。円借款、無償資金協力の交換公文（E/N）に際しては、免税特権条項を担保することからカザフスタンの議会批准を必要とされ、手続きに時間を要し、プロジェクトに遅延が発生している。この改善のため、カザフスタン政府内の縦と横の連携を緊密にし、効率性を向上することを要請する。また、2002 年の省庁再編後、人事異動が頻繁に行われていることから、新たな担当者を対象とした人材育成も有効である。また、円借款・無償資金協力に比して、比較的手続きの簡単な草の根・人間の安全保障無償資金協力も有効に活用するべきである。

40 本援助計画を効果・効率的な援助に繋げるため、本援助計画の検証システムを構築することが重要であることから、現地 ODA タスクフォースは、毎年、重点分野毎の案件形成・実施状況や実施の留意点を中心として、本援助計画を検証する。この結果は、今後の国別評価の重要なインプットを構成するものである。

45 (2) 環境社会面への配慮

経済インフラ整備等の開発プロジェクトの案件形成・実施にあたっては、環境社会面への影響

が発生しやすいことから、JICA、JBIC が定める環境配慮ガイドラインに従い、計画の早い段階から環境社会面に十分配慮を行う必要がある。

(3) 国際機関や他ドナーとの連携強化

- 5 国際機関やドナーとの連携強化を行いながら、対カザフスタン ODA を進めていく必要がある。特に、日本のファンドが入った国連 (UNDP)、世銀、ADB 及び EBRD などのプロジェクトは、我が国独自のプロジェクトとの重複を避け、連携を強化する意味からも重要である。要望調査の要請段階においては、こうした視点を踏まえて、政策協議などを通じて、カザフスタン側に優良案件の発掘を行うように要請すると同時に国連 (UNDP)、世銀、ADB 及び EBRD などの国際機関との定期的な情報・意見交換を行い、一層の連携を強化する。
- 10

(4) 安全の確保

- 15 1999 年 8 月のキルギス南部で起こった JICA 専門家 4 名の人質事件により、援助関係者の安全確保がいかに重要であるかを再認識させられた。近年、中央アジア地域では、ウズベキスタンの反政府勢力やイスラム過激派などのテロ活動が再び活発化している。今後、上記 (二) の重点分野を推進するに当たって、キルギスやウズベキスタン国境に近い地方での援助活動も想定されることから、関係者の安全確保は不可欠で、カザフスタン政府に十分な配慮を申し入れるとともに、治安状況についての情報を常に共有する必要がある。